



FORUM

natolińskie

5(7)/2006

Prymat NATO i stosunki transatlantyckie - polski punkt widzenia -

Raport Forum Bezpieczeństwa Centrum Europejskiego Natolin

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

ul. Nowoursynowska 84 02-797 Warszawa

tel: 48 22 54 59 800· fax: 48 22 646 12 99

www.natolin.edu.pl

NAJWAŻNIEJSZE REKOMENDACJE DLA NATO

§ Największym wyzwaniem stojącym przed sojusznikami jest uporządkowanie politycznej i wojskowej aktywności NATO, przywrócenie czytelnej relacji między celem, metodą i wynikiem działania, a także przemyśleniem wpływu obecnego kontekstu politycznego na tradycyjne funkcje Sojuszu: zasadę prymatu w bezpieczeństwie transatlantyckim oraz misję zbiorowej obrony.

§ Głównym obszarem odpowiedzialności NATO pozostaje nadal obszar transatlantycki. Podejmowanie nowych działań nie może więc osłabiać zaangażowania w sprawy bezpieczeństwa Ameryki Północnej i Europy.

§ Sekretarz Generalny powinien otrzymać prawo okresowego podawania do publicznej wiadomości postępów poszczególnych sojuszników w wywiązywaniu się z dobrowolnie przyjętych przez siebie zobowiązań w zakresie zwiększania zdolności operacyjnych sił zbrojnych.

§ Sojusz powinien przyjąć nowy mechanizm pokrywania części kosztów wspólnych operacji wzorowanego na funkcjonującym w Unii Europejskiej programie „Athena”.

§ Rozwijając zdolności i zasoby NATO i UE należy kłaść nacisk na ich komplementarność, a nie kompleksowość. Wyrazem współdziałania UE i NATO powinno być zawarcie nowego porozumienia na wzór „Berlin plus”, które dotyczyłoby możliwości sięgania przez NATO po cywilne zasoby i zdolności UE.

§ Sposobem pozyskiwania poparcia opinii publicznej dla działań Sojuszu jest realistyczne zarysowywanie celów operacji, co pozwoli na lepszą społeczną identyfikację sensu działań a także końcowego sukcesu.

§ NATO powinno udzielać jak najdalej idącej pomocy wszystkim partnerom mającym szczerą wolę w osiągnięciu członkostwa. Polityka „otwartych drzwi” nie może jednak oznaczać zaniżania progu wymogów członkostwa ani też stwarzania krajom aspirującym uprzywilejowanej pozycji.

§ Niezbędna jest racjonalizacja instrumentów współpracy NATO z państwami partnerskimi. Sojusz powinien nadać partnerstwom taki charakter, aby służyły one interesom organizacji i sojuszników.

§ NATO powinno realizować politykę konstruktywnego włączania Rosji do euroatlantyckiej architektury bezpieczeństwa. Celem tej polityki jest uzyskanie równowagi pomiędzy uprawnieniami i zobowiązaniami strony rosyjskiej.

§ Budowa partnerstw globalnych nie może prowadzić do powstania „globalnego członkostwa”. Powinny one być zawężone do kwestii operacyjnych przy prowadzeniu wspólnych misji.

NAJWAŻNIEJSZE REKOMENDACJE DLA POLSKI W NATO

§ Zachowanie lub utrata przez Sojusz prymatu w relacjach transatlantyckich nie zależy wyłącznie od stanowiska Polski. Polska może jednak odgrywać rolę państwa dbającego o zachowanie spójności Sojuszu poprzez odmowę udziału w działaniach, które spójność tę naruszają. Wymaga to myślenia o roli Polski w NATO jako dalece wykraczającej poza kontekst dwustronnych relacji z poszczególnymi sojusznikami, przede wszystkim USA.

§ Wzrost zaangażowania militarnego Polski w operacje kryzysowe wymaga stworzenia „katalogu zaangażowania”, który określiłby, w jaki sposób dążyć do maksymalizacji zysku politycznego oraz szkoleniowego z udziału w misjach. Stworzenie „katalogu” wymaga odpowiedzi na pytania: w jakich sytuacjach Polska jest gotowa wziąć udział w misji, w jakiej roli, z jakimi partnerami, na jakich warunkach politycznych i w jakiej formule instytucjonalnej.

§ Polska powinna określić własny priorytet, zadania i cele do realizacji w ramach transformacji wojskowej sił zbrojnych członków NATO. Bezrefleksyjne przejmowanie rozwiązań wprowadzanych przez innych sojuszników jest nie tylko nieosiągalne ze względów finansowych, ale też pozbawione sensu jako nie zawsze zgodne z polskim interesem i potrzebami.

§ Opowiadając się za prymatem NATO w stosunkach transatlantyckich, Polska powinna postrzegać rozwój europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony jako proces komplementarny wobec ewolucji Sojuszu. W długiej perspektywie bezpieczeństwo Polski zależy bowiem od mocnego i równorzędnego zakotwiczenia w obu organizacjach.

§ Polska powinna realizować względem Ukrainy „politykę integracji bez szybkiego członkostwa”. Wobec rezygnacji rządu ukraińskiego z ubiegania się o Plan Działań na Rzecz Członkostwa oraz utrzymujących się w społeczeństwie ukraińskim nastrojów antynatowskich jest to jedyny sposób podtrzymania procesu reformy sektora obronnego Ukrainy.

§ Polityka Sojuszu względem państw partnerskich jest ważnym narzędziem kształtowania przez Polskę sytuacji na obszarze postradzieckim. Dlatego Polska powinna być rzecznikiem racjonalizacji i pragmatyzacji relacji NATO z państwami partnerskimi.

§ Polska powinna sprzyjać rozwojowi współpracy NATO z Rosją opartej na zasadach wyznaczanych przez Sojusz. Wpływ Polski na tę współpracę zależy jednak od stanu relacji polsko-rosyjskich.

Spis rzeczy

WPROWADZENIE	5
A. ZAGROŻENIA DLA PRYMATU NATO.....	7
Rekomendacje dla Polski.....	12
B. GRANICE I WYZWANIA DLA MISJI NATO	13
B.I. MISJE.....	13
Rekomendacje dla Polski.....	14
B. II. MODERNIZACJA SIŁ ZBROJNYCH	17
Rekomendacje dla Polski.....	19
B. III. NOWE ZASADY FINANSOWANIA OPERACJI.....	20
Rekomendacje dla Polski.....	20
B. IV. NATO-UE: KOMPLEMENTARNOŚĆ ZASOBÓW	21
Rekomendacje dla Polski.....	22
B. V. OPINIA PUBLICZNA.....	23
Rekomendacje dla Polski.....	23
C. PRZYSZŁOŚĆ PARTNERSTW I POLITYKI OTWARTYCH DRZWI	24
C.I. POLITYKA OTWARTYCH DRZWI I ROZSZERZENIE NATO	24
Ukraina.....	26
Rekomendacje dla Polski.....	27
C.II. PRZYSZŁOŚĆ RELACJI Z PAŃSTWAMI PARTNERSKIMI	28
Rekomendacje dla Polski.....	29
Stosunki NATO-Rosja	30
Rekomendacje dla Polski.....	31
C.III. PARTNERSTWA GLOBALNE	32
Rekomendacje dla Polski.....	32
ZAKOŃCZENIE	33

WPROWADZENIE

W dyskusji nad wyzwaniem stojącymi przed Sojuszem Północnoatlantyckim pojawia się często postulat opracowania nowej koncepcji strategicznej. Jej celem miałyby być dostosowanie metody działania NATO do nowych zjawisk i problemów bezpieczeństwa transatlantyckiego. Doświadczenia minionej dekady uczą jednak, że znaczenie nowych dokumentów strategicznych dla przyszłości NATO jest ograniczone. Są one bowiem w większym stopniu podsumowaniem doświadczeń, niż drogowskazem na przyszłość. Istotny jest zatem nie tyle sam dokument, ile dyskusja towarzysząca jego powstawaniu, dzięki której sprawy NATO ponownie stają się tematem debaty publicznej.

Niniejszy raport jest głosem w tej dyskusji. Pojawia się on przed szczytem Sojuszu w Rydze zaplanowanym na 28-29 listopada 2006 r., który ma stać się początkiem nowej refleksji nad miejscem i rolą NATO w świecie. Raport przedstawia spojrzenie z polskiej perspektywy, a zatem siłą rzeczy koncentruje się na kwestiach ważnych dla Polski, choć widzianych w kontekście całego Sojuszu. Stąd też jego podwójna struktura: zarysowaniu problemów i propozycji ich rozwiązań dotyczących Sojuszu jako całości towarzyszy polski kontekst problemu ujęty w formie rekomendacji. Istotnym utrudnieniem w pracach nad raportem był brak wglądu w wyniki Strategicznego Przeglądu Obronnego, które wciąż czekają na publikację. Także nowa strategia bezpieczeństwa narodowego znajduje się w fazie opracowywania. W takiej sytuacji nieuchronne jest ryzyko definiowania interesów Polski przez pryzmat debaty sojuszniczej, czyli szukania odpowiedzi na to jak Polska ma dostosować się do zmian w NATO, a nie, jak starać się, aby jej interesy i percepcja bezpieczeństwa znalazły odbicie w strategii Sojuszu. Autorzy starali się uniknąć tej pułapki. Na ile skutecznie oceni to Czytelnik.

Raport jest usystematyzowanym i rozwiniętym podsumowaniem seminariów, które odbyły się na przełomie czerwca i lipca 2006 r. w ramach Forum Bezpieczeństwa Centrum Europejskiego Natolin. Wzięli w nich udział przedstawiciele polskich organizacji pozarządowych i ośrodków analitycznych, a także grupa osób pracujących w administracji rządowej. Materiału do przemyśleń dostarczyła także konferencja

międzynarodowa zatytułowana „*What Future for NATO?*”, która odbyła się 22 września w Helenowie. Seminaria oraz konferencja zorganizowane zostały z inicjatywy i we współpracy z Ministerstwem Obrony Narodowej, a patronat nad nimi objął Minister Radosław Sikorski.

Opinie zawarte w raporcie nie wyrażają poglądów Ministerstwa Obrony Narodowej, a jedynie poglądy jego autorów. Autorzy dziękują wszystkim tym osobom, które pragną pozostać anonimowe, a których praca nad raportem była nieoceniona.

Autorzy:

Sławomir Dębski, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

Grzegorz Gromadzki, Fundacja Batorego

Beata Górka-Winter, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

Marta Jaroszewicz, Ośrodek Studiów Wschodnich

Marcin Kaczmarski, Uniwersytet Warszawski

Michał Kolasiński, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Piotr Krawczyk, Ośrodek Studiów Wschodnich

Łukasz Kulesa, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

Andrzej Maciejewski, Instytut Sobieskiego

Marek Madej, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

Marek Menkiszak, Ośrodek Studiów Wschodnich

Olaf Osica, Centrum Europejskie Natolin (koordynator i sprawozdawca)

Krystian Piątkowski, Stowarzyszenie Euroatlantyckie

Maria Wągrowska, Centrum Stosunków Międzynarodowych

Grzegorz Wiśniewski, Ministerstwo Obrony Narodowej

Przemysław Żurawski vel Grajewski, Centrum Europejskie Natolin

A. ZAGROŻENIA DLA PRYMATU NATO

W przyszłym roku minie czterdzieści lat od słynnego raportu Harmela, który tchnął nową siłę i wolę działania w osłabiony po kryzysie lat 60-tych Sojusz. Głównym założeniem raportu Harmela było nowe podejście do strategii NATO wobec państw bloku komunistycznego.

Dzisiaj również istnieje potrzeba napisania nowego „raportu Harmela.” Jego najważniejszym zadaniem nie jest jednak określenie strategii NATO wobec wyzwań światowego bezpieczeństwa, lecz wskazanie sposobu odbudowy więzi między Sojuszem a jego członkami. Tylko w ten sposób można odbudować prymatu NATO w relacjach transatlantyckich. Brak wspólnego zagrożenia – dotyczącego wszystkich sojuszników w porównywalnym stopniu i wspólnie definiowanego – czyni to zadanie bardzo trudnym, także w sensie intelektualnym. Zagrożeniem dla kondycji Sojuszu nie są bowiem spory, które towarzyszyły mu od początków istnienia. Są one raczej oznaką żywotności organizacji. Zagrożeniem jest inercja: bezkrytyczne podejście do przemian roli NATO i pozwolenie, aby polityką Sojuszu sterowali nie jego członkowie, lecz wydarzenia zewnętrzne. Takie podejście nie zwiększy siły organizacji. Raczej przyniesie kontestację jej działań przez państwa członkowskie i wzmoże niechęć do poświęceń w imię wspólnego bezpieczeństwa.

Ponowna identyfikacja misji NATO z interesami państw członkowskich wymaga uporządkowania politycznej i wojskowej aktywności Sojuszu, przywrócenia czytelnej relacji między celem, metodą i wynikiem działania. Wiąże się z przemyśleniem wpływu obecnego kontekstu politycznego na tradycyjne funkcje Sojuszu: zasadę prymatu w bezpieczeństwie transatlantyckim oraz misję zbiorowej obrony. Dotyka także granic aktywności NATO zarówno w wymiarze operacyjnym (misje), strategicznym (rozszerzenie i partnerstwa), a także instytucjonalnym (współpraca z UE).

Na przestrzeni ponad 50 lat swego istnienia strategia NATO ulegała licznym modyfikacjom w odpowiedzi na zmieniające się otoczenie bezpieczeństwa. NATO zostało powołane do życia jako pierwszy sojusz polityczno-obronny Europy i USA.

Zawsze działało w oparciu o zasadę formalnej równości sojuszników: decyzje podejmowane przez Radę Północnoatlantycką zapadają na zasadzie konsensu. Konsultacje i zbiorowa obrona przed zbrojną napaścią na jednego sojusznika stanowiły nie tylko fundament politycznej i wojskowej misji Sojuszu (art. 4 i 5 traktatu waszyngtońskiego), ale i podstawę planowania obronnego oraz rozwoju sił zbrojnych (art. 3). Sojusz był zawsze otwarty na nowych członków (art. 10): przed 1989 r. miały miejsce trzy fale rozszerzenia obejmujące kolejno Grecję i Turcję, Republikę Federalną Niemiec oraz Hiszpanię.

Wraz z przemianami bezpieczeństwa międzynarodowego pozycja Sojuszu w relacjach transatlantyckich ulegała zmianie. Wynikające z traktatu zadania były zatem inaczej akcentowane, lub poddawane nowej interpretacji. Lata zimnej wojny upłynęły pod znakiem prymatu NATO: budowy wspólnoty politycznej i rozwoju współpracy gospodarczej (art. 1 i 2) oraz misji zbiorowej obrony (art. 5). Lata dziewięćdziesiąte były okresem, w którym prymat NATO uległ przejściowemu osłabieniu. Odbudowa pozycji Sojuszu możliwa była dzięki zaangażowaniu w misje pokojowe na Bałkanach, wyeksponowaniu współpracy z państwami byłego Układu Warszawskiego i polityce rozszerzenia (art. 10). Nowe tysiąclecie otwarte zostało poprzez pierwsze w historii Sojuszu przywołanie art. 5 w reakcji na ataki terrorystyczne na Nowy Jork i Waszyngton 11 września 2001 r.

Zmiany ról Sojuszu nigdy jednak nie dotyczyły podstawy traktatowej ani sposobu podejmowania decyzji. Dokonanie takich zmian oznaczałoby bowiem zmianę charakteru NATO: faktyczny koniec Sojuszu i narodziny zupełnie nowej organizacji. Poszukiwanie dróg wyjścia z obecnego kryzysu powinno zatem kierować się – tak jak miało to miejsce w przeszłości – ku przede wszystkim rozstrzygnięciom politycznym, w mniejszym stopniu instytucjonalnym.

Prymat NATO w stosunkach transatlantyckich jest dzisiaj zagrożony. Jego osłabienie wiąże się z tendencją do traktowania Rady Północnoatlantyckiej jako forum dyskusji, które nie dają początku wspólnej polityce i wspólnym działaniom, lub które nie dotyczą

kwestii zasadniczych. Przykładem jest polityka wobec problemu irańskiego, którą prowadzi USA współdziałając z Wielką Brytanią, Francją i Niemcami działającymi w formule G3 UE.

Z kolei jako główne forum transatlantyckiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, tj. miejsce dyskusowania oraz podejmowania działań, NATO znajduje się z pod stale rosnącą presją UE. Szeroka, wykraczająca poza kwestie wojskowe, definicja zagrożeń zwiększa znaczenie Unii w zapewnieniu bezpieczeństwa Europie. Spory z USA na temat skali zagrożeń oraz strategii przeciwdziałania sprzyjają tendencji do autonomizacji myślenia, a w perspektywie także i działania tych członków Sojuszu, którzy należą do Unii. Przykładem jest inne podejście państw UE do terroryzmu i tradycyjne eksponowanie siły dyplomacji wspartej na obietnicy pomocy gospodarczej. Różnice między Narodową Strategią Bezpieczeństwa USA a Europejską Strategią Bezpieczeństwa ukazują ten problem niezwykle silnie, mimo iż katalog zagrożeń jest w obu dokumentach zbliżony.

Sojusz traci także znaczenie jako dominująca formuła współdziałania wojskowego. Różnica potencjałów obronnych między członkami powoduje, iż część z nich jest niechętna działaniu w formule sojuszniczej. Ponoszenie kosztów politycznych związanych z koniecznością uzgadniania stanowiska w gronie 26 państw przestaje opłacać się, ponieważ zysk wojskowy wynikający z połączenia ich potencjałów jest niewielki, lub wręcz go nie ma. Sytuacja ta sprzyja tendencji do działania samodzielnego lub w formule tzw. „koalicji chętnych” jako bardziej efektywnej metodzie prowadzenia operacji. Pierwsza faza operacji w Afganistanie – prowadzona przez USA z wyłączeniem Sojuszu - była realizacją tego założenia.

Jedynym obszarem, w którym prymat NATO nie jest kwestionowany jest misja zbiorowej obrony. Prymatu tego nie podważył także traktat konstytucyjny dla Europy, którego klauzula zbiorowej obrony na wypadek agresji zbrojnej (art. I-41 (7)) jest pozbawiona praktycznego znaczenia. To, że Sojusz jest nadal niekwestionowaną organizacją zbiorowej obrony Ameryki Północnej i Europy ma jednak ograniczone znaczenie z punktu widzenia pozostałych problemów. Brak wspólnego wszystkim sojusznikom zagrożenia powoduje, iż integrująca rola klauzuli zbiorowej obrony jest dzisiaj bardzo słaba. Straciła ona znaczenie

jako koncepcja organizująca myślenie sojuszników, a także wyznaczająca rozwój zdolności obronnych. Przywołanie art. 5 traktatu waszyngtońskiego w odpowiedzi na ataki terrorystyczne z 11 września wydawało się sytuację tę zmieniać. W praktyce decyzja Rady Północnoatlantyckiej sprowokowała więcej pytań o sens i definicję zbiorowej obrony w czasie, w którym zagrożenia dla bezpieczeństwa sojuszników występują z dala od ich granic, niż dostarczyła nowych odpowiedzi. Nie brak zatem głosów, głównie w debacie eksperckiej, iż tradycyjnie rozumiana zbiorowa obrona – jako pomoc w obliczu napaści zbrojnej na terytorium członkiem - jest dziś już jedynie reliktem zimnej wojny.

Bez względu na dzisiejsze interpretacje istoty art. 5 najgorsze jest utrzymywanie się sytuacji, w której zobowiązanie traktatowe uważane jest przez wielu członków jako *de facto* pozbawione praktycznego znaczenia. W Sojuszu coraz wyraźniejsze staje się więc pęknięcie biegnące z grubsza pomiędzy tymi członkami, którzy są skoncentrowani na zagrożeniach terrorystycznych i związanych z utrzymującą się niestabilnością w Azji, oraz tymi dla których istotną rolę odgrywają wciąż zagrożenia tradycyjne, będące pochodną sytuacji w ich najbliższym sąsiedztwie.

W obecnym kontekście politycznym, w którym wątpliwości i pytań o przyszłość Sojuszu jest zdecydowanie więcej niż odpowiedzi, sens zachowania dominującej pozycji NATO w relacjach transatlantyckich przestaje być oczywisty. Dlatego konieczność obrony prymatu Sojuszu najłatwiej jest uzasadnić poprzez ukazanie konsekwencji jego ostatecznej utraty.

Po pierwsze, pogłębiłoby to występujący już dzisiaj proces powolnej fragmentaryzacji i unarodowienia polityk obronnych w Europie. „Koalicje chętnych” mogą sprawdzać się w działaniach jednorazowych związanych z wojskowymi misjami zarządzania kryzysami, ale nie mogą stanowić podstawy bezpieczeństwa i obrony całej Europy.

Po drugie, Sojusz będący jedynie forum współpracy okazjonalnej nie będzie też wyrazicielem na zewnątrz interesów i wartości wspólnoty transatlantyckiej, lecz narzędziem polityki niektórych członków. Jego działania będą więc w coraz mniejszym stopniu akceptowalne przez opinię publiczną na świecie i tym samym pozbawione demokratycznej legitymizacji.

Po trzecie, zanik prymatu Sojuszu będzie osłabiać wewnętrzny fundament NATO, w tym znaczenie art. 5. Choć misja zbiorowej obrony nie oznacza konieczności utrzymywania stałego pogotowia na wypadek agresji, to porzucenie jakichkolwiek działań w sferze realnej polityki związanych z tą funkcją spowoduje erozję wspólnego planowania obronnego.

Proces rozpadu Sojuszu będzie szybszy, niż proces jego odbudowy w sytuacji pojawienia się nowego zagrożenia dla sojuszników.

Dlatego miejscem, od którego należałoby zacząć dyskusję o odbudowie prymatu NATO jest zatem dzisiaj praktyczne znaczenie idei funkcji zbiorowej obrony. Chodzi o ponowne zdefiniowanie relacji między tym czego wymaga zapewnienie bezpieczeństwa i obrony interesów sojuszników, a tym czego wymaga bezpieczeństwo państw trzecich, we współpracy z którymi Sojusz się angażuje. Bez takiej nowej wykładni przyszłość Sojuszu będzie uzależniona od jednorazowych sukcesów lub porażek misji wojskowych, w pierwszej kolejności operacji w Afganistanie, podczas gdy jej oparciem musi być solidarność członków.

Rekomendacje dla Polski

Polska nie dysponuje politycznym wpływem, który mógłby odegrać istotną rolę dla wzmocnienia prymatu NATO. Niemniej Polska może starać się odgrywać rolę państwa dbającego o zachowanie spójności Sojuszu poprzez odmowę udziału w działaniach, do podjęcia których nie ma zgody w Sojuszu. Wymaga to myślenia o roli Polski w NATO jako dalece wykraczającej poza kontekst dwustronnych relacji z poszczególnymi sojusznikami, przede wszystkim USA.

Słabnięcie dominującej roli NATO w stosunkach transatlantyckich oraz zmierzch tradycyjnego znaczenia funkcji zbiorowej obrony jest procesem niekorzystnym dla Polski. Ze względu na położenie geograficzne Polska jest niechętna rozpoczęciu dyskusji na temat przyszłości klauzuli zbiorowej obrony. Mogłaby ona bowiem zakończyć się konkluzjami, które z polskiego punktu widzenia są niekorzystne. Podnoszenie tego problemu mogłoby również zostać uznane za przejaw polskiej obsesji i przewrażliwienia na punkcie swojego bezpieczeństwa. Nie zmienia to jednak faktu, iż problem istnieje i będzie on wywierał wpływ na polskie, i nie tylko, myślenie o przyszłości NATO.

Polska dysponuje dwoma instrumentami do działania na rzecz utrzymania wagi art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Wywierając wpływ na zawartość dokumentów sojuszniczych, np. ostatnich Wytycznych Ministerialnych NATO przyjętych w czerwcu 2006 roku, oraz działając w duchu solidarności sojuszniczej i wspierając działania Sojuszu zarówno od strony politycznej, jak i militarnej. W praktyce jedynie udział w misjach oferuje perspektywę wzrostu pozycji politycznej Polski i daje podstawę do oczekiwania wzajemności i solidarności ze strony pozostałych sojuszników.

Zwiększenie materialnych gwarancji bezpieczeństwa można też osiągnąć poprzez lokowanie w Polsce infrastruktury sojuszniczej np. systemu zwiadu naziemnego (AGS) lub wchodzenie do wspólnych projektów; np. obrony raketowej teatru działań (TMD). Możliwość takich dostarcza także udział w projekcie strategicznej obrony przeciwraketowej USA (tzw. „tarczy”). W tym ostatnim wypadku niezbędne jest jednak uzyskanie wartości dodanej w postaci zwiększenia ogólnego potencjału obronnego Polski, a także upewnienia się, że nie będzie to stanowić przeszkody w ewentualnej realizacji tego typu programu przez cały Sojusz.

B. GRANICE I WYZWANIA DLA MISJI NATO

Geograficzny obszar zaangażowania Sojuszu wydaje się potwierdzać tezę, iż NATO staje się sojuszem globalnym. Rodzaje prowadzonych misji pozwalają z kolei na stwierdzenie, iż Sojusz jest już nie tylko narzędziem obrony przed zagrożeniami dla swych członków, oraz niesienia powojennej stabilizacji, ale i pomocy humanitarnej. Postępująca globalizacja i uniwersalizacja misji NATO nie wynika jednak ze świadomej zmiany formuły Sojuszu, lecz jest rezultatem presji wydarzeń w polityce międzynarodowej. Ma więc charakter wyjątkowy i tak powinna być traktowana dopóki sojusznicy zgodnie nie zdecydują o trwałej zmianie roli organizacji. Czym inny jest bowiem zgoda państw na podjęcie działań daleko poza granicami Sojuszu i przejęcie odpowiedzialności za stabilizację np. Afganistanu, a czym innym byłaby decyzja o trwałym zaangażowaniu np. w Azji i przejęciu roli jednego z strażników regionalnego bezpieczeństwa. Ta druga decyzja pociągałaby za sobą szereg konsekwencji natury nie tylko politycznej, ale i wojskowej oraz finansowej, które gruntownie zmieniłyby charakter NATO i jego postrzeganie przez państwa członkowskie. Uwaga odnosi się także do rozszerzania katalogu misji Sojuszu.

B.I. Misje

Sojusz posiada swobodę i elastyczność działania w zależności od potrzeb i interesów swych członków. Może więc podejmować działania w dowolnych miejscach globu, jeśli istnieje zgoda sojuszników. Głównym obszarem odpowiedzialności NATO pozostaje jednak nadal obszar euroatlantycki. Podejmowanie nowych działań, zwłaszcza o charakterze wojskowym, nie może więc osłabiać zaangażowania w sprawy bezpieczeństwa Ameryki Północnej i Europy. Gdy bowiem spojrzeć na wschód i południe Europy ilość tzw. zamrożonych (np. Naddniestrze, Abchazja) lub nierozwiązanych (Kosowo) konfliktów jest w dalszym ciągu duża. Nie można zatem całkowicie wykluczyć sytuacji wymagającej politycznego zaangażowania i/lub wojskowej interwencji Sojuszu. Tymczasem zdolności militarne członków znajdują się dzisiaj na granicy wyczerpania. Gdyby więc nagle i niespodziewanie w bezpośrednim otoczeniu Europy wybuchł konflikt wymagający zaangażowania NATO, sojusznicy stanęliby przed problemem

wyasygnowania dodatkowych oddziałów. Jak uczy historia konfliktu na Bałkanach dyplomacja pozbawiona wsparcia ze strony siły wojskowej nie wystarcza, aby powstrzymać eskalację przemocy.

Dbłość o zasoby i zdolności militarne Sojuszu wymaga także przemyślenia charakteru podejmowanych misji. Akcje humanitarne po trzęsieniu ziemi w Pakistanie czy po huraganie Katrina w USA były działaniami z zakresu cywilnego reagowania kryzysowego i nie wymagały uruchamiania zasobów i struktur sojuszu polityczno-wojskowego, w tym tak specjalistycznego instrumentu jak Siły Odpowiedzi NATO. Efekty polityczne można w takich sytuacjach osiągnąć mniejszym nakładem kosztów, np. udzielając wsparcia logistycznego.

Rekomendacje dla Polski

Rosnące zaangażowanie Sojuszu w operacje wojskowe na świecie jest ogromnym wyzwaniem dla Polski. Z jednej strony udział w operacjach sojuszniczych jest inwestycją, której zyskiem powinien być wzrost pozycji politycznej oraz sprawności armii. Obie rzeczy zwiększają zaś prawdopodobieństwo, że w chwili zagrożenia sojusznicy wywiążą się ze zobowiązań, a siły zbrojne staną na wysokości zadania.

Z drugiej strony, jako państwo przechodzące głębokie reformy gospodarcze i z trudem reformujące siły zbrojne Polska nie posiada takich zdolności, aby móc stale angażować się w działania Sojuszu w skali całego globu. Zwłaszcza, gdy nie dotyczą one bezpośrednio bezpieczeństwa Polski. Działające „globalnie NATO” wydaje się więc z polskiego punktu widzenia nie tylko zbyt drogie, ale i trudne do zaakceptowania przez opinię publiczną, o czym w dalszej części raportu.

Polska może jednak, poprzez świadome decyzje polityczne złagodzić negatywne konsekwencje procesu globalizacji NATO poprzez konsolidację – przeciwdziałanie rozdrobnieniu zaangażowania - i optymalizację posiadanych zasobów.

Dotychczasowy model polskiego zaangażowania militarnego jest politycznie i wojskowo nieefektywny. Uwagę zwraca zwłaszcza rozdrobienie między operacje ONZ, UE a NATO, oraz „koalicje chętnych” (Irak), w ramach których Polska ponosząc istotne obciążenia nie wyciąga proporcjonalnych zysków politycznych. Uderzający jest przede wszystkim fakt, że choć Sojusz Północnoatlantycki ma fundamentalne znaczenie dla bezpieczeństwa Polski, udział w operacjach pod egidą NATO wynosi w 2006 roku około 280 żołnierzy, podczas gdy dla Republiki Czeskiej było to ok. 600 żołnierzy, a dla Francji – uchodzącej za państwo chcące osłabienia roli NATO – ok. 3000.

Zaangażowanie militarne Polski w misje pokojowe (stan na 1 listopada 2006, dane za www.mon.gov.pl)

	Misja	Formuła instytucjonalna	Liczba żołnierzy
1.	PKW Irak (VII zmiana)	“koalicja chętnych”	878
2.	PKW UNDOF (Syria)	ONZ	332
3.	PKW UNIFIL (Liban)	ONZ	263
4.	PKW KFOR (Kosowo)	NATO	255
5.	PKW EUFOR (Bośnia)	UE	187
6.	PKW Kongo	UE	125
7.	PKW Afganistan (Enduring Freedom)	“koalicja chętnych”	105
8.	PKW Afganistan (ISAF)	NATO	29
	Ogółem		2174

Polska potrzebuje własnego „katalogu zaangażowania”, które pozwalałoby na maksymalizację zysku politycznego oraz szkoleniowego. Skompletowanie takiego katalogu wymaga odpowiedzi na kilka zasadniczych pytań: w jakich sytuacjach Polska jest gotowa wziąć udział w misji, w jakiej roli, z jakimi partnerami, na jakich warunkach politycznych i w jakiej formule instytucjonalnej.

Skala zaangażowania Polski powinna być funkcją interesów państwa, a nie z góry zakładanych liczb. Jej wielkość trzeba zatem mierzyć zdolnością do osiągnięcia celów politycznych w Sojuszu (dostępem do stanowisk oraz wpływem na politykę względem istotnych dla Polski obszarów) lub w miejscu prowadzenia operacji (wpływem na dowodzenie misją i na realizację interesów politycznych oraz gospodarczych). Cele te powinny być każdorazowo analizowane i określane niezależnie od stałych priorytetów strategicznych w odniesieniu do skali całej operacji i wielkości kontyngentów innych państw. Biorąc pod uwagę ostatnie lata, w których zaangażowanie Polski wzrosło i stworzyło szanse na polityczny awans w Sojuszu wydaje się, iż skala ogólnego udziału w misjach nie powinna spaść poniżej 4 tysięcy żołnierzy (po uwzględnieniu półrocznej rotacji odpowiednio 8 tysięcy rocznie). Zalecenie to uwzględnia, z jednej strony, wytyczne NATO, mówiące o tym, że minimum 40% sił lądowych każdego państwa powinno posiadać zdolności ekspedycyjne a 8% powinno stale brać udział w operacjach poza granicami kraju lub być w gotowości do szybkiego przemieszczenia się w rejon misji. Z drugiej strony, wynika ono z obserwacji, że dopiero taka skala zaangażowania – którą Polska osiągnęła w momencie wysłania kontyngentu do Iraku – spowodowała zwiększenie znaczenia wojskowego Polski w oczach sojuszników. Można tu też odwołać się do porównania z armią niemiecką, która licząc około

270 tysięcy żołnierzy (a więc prawie dwa razy większą niż polska) wystawia około ośmiotysięczny kontyngent.

Zdecydowana większość polskich oddziałów powinna być przeznaczona do operacji NATO, oraz UE. Misje wojskowe ONZ – choć względnie „tańsze” ze względu na częściowy zwrot ponoszonych nakładów – rzadko kiedy przynoszą wymierne polityczne profity i udział w nich powinien być wyjątkiem. Dobrym kierunkiem działania jest także łączenie mandatów, tak aby misje realizowane w ramach ONZ były elementem politycznego zaangażowania w UE lub NATO. Tak jak ma to miejsce obecnie w Libanie.

Warte rozważenia jest także wchodzenie we współpracę z państwami, których siły zbrojne nie są w stanie – w przeciwieństwie do Polski - wygenerować odpowiedniej liczby żołnierzy, aby dowodzić operacją, ale są w stanie finansowo wnieść wartość dodaną do koalicji.

Optymalny z punktu widzenia relacji między kosztami ludzkimi, finansowym oraz społecznymi a zyskami politycznymi model zaangażowania zakładałby udział we wczesnej (a zatem często bojowej) fazie operacji, kiedy zyski polityczne są największe. Ze względu na gigantyczne koszty takiego modelu wydaje się on być w zasięgu tylko wtedy, gdyby Polska dysponowała odpowiednią ilością sił specjalnych.

Możliwość zysków oferuje także udział w fazie pokonfliktowej, związanej ze stabilizacją sytuacji na miejscu. Przykładem tego jest zaangażowanie w Iraku, gdzie Polska dowodzi międzynarodową dywizją. Po stronie zysków można wymienić możliwość zdobycia cennych doświadczeń w dowodzeniu dużą formacją międzynarodową, a także sprawdzenie faktycznych zdolności polskiej armii, bez czego niemożliwa jest reforma sił zbrojnych. Pamiętać jednak należy, że znaczna część kosztów polskiego kontyngentu w Iraku pokrywana jest przez USA.

Po stronie problemów związanych z operacją iracką można wskazać na po pierwsze, koszty przygotowania kolejnych zmian oraz strat w sprzęcie, które pochłaniają część środków przeznaczonych na modernizację armii. Po drugie, ponieważ operacja realizowana jest poza strukturą polityczną Sojuszu, Polska ma relatywnie mniejszy wpływ na polityczny kierunek i sposób osiągania celu operacji, oraz możliwość dyskutowania udziału w niej na forum organizacji. Po trzecie, pojawiają się problemy natury wewnątrzpolitycznej związane ze „zmęczeniem” opinii publicznej i rozmyciem się pojęcia „sukcesu” operacji. Długie zaangażowanie oraz dowodzenie dywizją uniemożliwia też szybkie wycofanie się z misji. Misja iracka w dużym stopniu wpływa więc na negatywne postrzeganie zaangażowania Polski w misję ISAF w Afganistanie.

B. II. Modernizacja sił zbrojnych

Modernizacja sił zbrojnych państw członkowskich jest procesem, który nigdy nie ma końca. Od wielu lat w centrum debaty znajduje się problem dostosowania sił zbrojnych państw członkowskich do misji zarządzania kryzysami z dala od terytorium Sojuszu. Nie należy jednak zapominać, że równie istotnym aspektem modernizacji armii jest budowa na bazie zdolności sił ekspedycyjnych konwencjonalnego potencjału odstraszenia. Nuklearne odstraszenie nie zadziała w przypadku lokalnych konfliktów w pobliżu granic Sojuszu. Nie zadziała też przeciwko zagrożeniom terrorystycznym.

Zgodnie z rekomendacjami szefów państw i rządów przyjętymi na Szczycie NATO w Stambule państwa członkowskie powinny dążyć do osiągnięcia tzw. *usability targets*, czyli zapewnienia możliwości wykorzystania wojsk. Określono, że minimum 40% sił lądowych każdego państwa powinno posiadać zdolności ekspedycyjne a 8% powinno stale brać udział w operacjach poza granicami kraju lub być w gotowości do szybkiego przemieszczenia się w rejon misji (np. siły wchodzące w skład odwodów operacyjnych lub strategicznych).

Znalezienie równowagi między ilością a jakością (tj. przeznaczeniem sił zbrojnych) jest niezbędne, a zarazem niezwykle trudne. Współczesne planowanie obronne odbywa się bowiem w co raz większym stopniu w oparciu o *zdolności* a nie *zagrożenia*. Siły zbrojne mają być więc gotowe do realizacji całego spektrum operacji, a nie – jak niegdyś – przygotowywania się do obrony przed konkretnym, tj. możliwym do zdefiniowania w miejscu, czasie i charakterze zagrożeniem. Odchodzi się zatem od planowania w czasie pokoju (tj. na wypadek wojny) na rzecz planowania w czasie realnym (tj. w miarę narastania zagrożenia). Nacisk w planowaniu sojuszniczym kładziony jest na zdolność operowania w różnych rejonach świata i we współpracy z innymi sojusznikami.

Interoperacyjność sił zbrojnych państw członkowskich – m.in. zdolność przerzutu, komunikacji, dowodzenia - jest więc bardziej niż kiedykolwiek w historii NATO podstawowym warunkiem dla zachowania przez Sojusz możliwości działania jako całość. W przeciwnym razie formuła koalicji chętnych, która jest podyktowana nie decyzją

polityczną członków, lecz wynika ze zdolności militarnych poszczególnych państw, stanie się regułą.

Kładąc nacisk na reformę sił zbrojnych oraz możliwość ich współdziałania nie należy jednak zapominać, iż różnice w zdolnościach wojskowych pomiędzy członkami – przede wszystkim USA i resztą – są zjawiskiem, które istnieje w Sojuszu od momentu jego narodzin. Zdecydowana większość sojuszników nigdy zatem nie posiadała i raczej nigdy nie będzie posiadać takich zdolności, aby móc współdziałać jako militarnie równorzędny partner z armią amerykańską. Kryterium oceny modernizacji sił zbrojnych państw członkowskich nie może zatem być ich zdolność do współdziałania z najsilniejszym partnerem, lecz wywiązywanie się z przyjętych przez siebie zobowiązań. Inne podejście stawia przyszłość Sojuszu jako spójnej organizacji politycznej wojskowej pod znakiem zapytania.

W żadnej mierze nie umniejsza to konieczności reformy sił zbrojnych państw członkowskich. Zasada solidarności największych sojuszników z małymi nie oznacza, że ci ostatni są zwolnieni z prawdziwego wysiłku wojskowego.

Sojusz powinien natomiast rozważyć opracowanie metod informowania o stopniu realizacji przez sojuszników ich zobowiązań. Np. Sekretarz Generalny powinien otrzymać prawo okresowego podawania do publicznej wiadomości postępów poszczególnych sojuszników w wywiązywaniu się z dobrowolnie przyjętych przez siebie zobowiązań do zwiększania zdolności operacyjnych sił zbrojnych. Choć nie rozwiąże to problemu braku wystarczającej liczby i jakości zdolności wojskowych, to samo istnienie takiej możliwości powinno działać mobilizująco na państwa członkowskie, a także sprzyjać większej racjonalności przy zgłaszaniu przez nie celów narodowych.

Rekomendacje dla Polski

Transformacja wojskowa NATO wymaga od Polski określenia swojej roli w tym procesie oraz wskazania zadań i celów, które w jego ramach należy uznać za możliwe do zrealizowania przez nasz kraj, oraz priorytetowe z polskiej perspektywy. Bezrefleksyjne przejmowanie rozwiązań wprowadzanych przez innych sojuszników jest nie tylko trudne lub nieosiągalne ze względów finansowych, ale też pozbawione sensu jako niekoniecznie zgodne z polskim interesem i potrzebami.

Należy natomiast przemyśleć podejście do reformy armii, w którym nadal dominuje podział na siły statyczne, tj. do obrony terytorium, i siły mobilne do operacji sojuszniczych. Nie oznacza to w żadnym wypadku, że Polska ma zrezygnować z rozwoju zdolności na wypadek klasycznej obrony. Nie ma ani potrzeby, ani nawet zaleceń NATO, aby 100% polskich sił zbrojnych posiadało zdolności ekspedycyjne. Chodzi jedynie o taką ilość, aby dała ona Polsce przepustkę do realizacji celów politycznych wspomnianych w punkcie B.I. Nie należy przy tym zapominać, że tzw. siły ekspedycyjne są także przydatne do obrony terytorium państwa. Niezbędne jest więc znalezienie właściwej równowagi, w wymiarze ilościowym oraz w finansowaniu sił zbrojnych pod kątem tych dwóch typów misji.

Po drugie, modernizując polską armię pod kątem m.in. misji ekspedycyjnych warto inwestować w rozbudowę przede wszystkim jednostek lekkich i powietrzno-desantowych, sił specjalnych, oraz żandarmerii. Pozwoli to na bardziej efektywną i elastyczną alokację zasobów w operacjach sojuszniczych.

Po trzecie, angażowanie się w operacje ma podnosić kwalifikacje sił zbrojnych i służyć zwiększaniu ich interoperacyjności z sojusznikami.

Po czwarte, skuteczna modernizacja polskich sił zbrojnych wymaga zwiększenia procentowego udziału nakładów na obronność w budżecie państwa. Nie można też obawiać się redukcji stanu osobowego sił zbrojnych. Mniejsze, ale zawodowe, dobrze wyszkolone i wyposażone wojsko będzie w stanie skuteczniej działać, niż armia duża, ale nieprofesjonalna i słabo wyposażona.

B. III. Nowe zasady finansowania operacji

Rzecz, która sprzyjałaby zwiększaniu operacyjnych, w tym transportowych zdolności Sojuszu, a tym samym wzmacniała fundament pod wspólne działanie jest reforma systemu finansowania operacji. Obowiązujący dzisiaj model finansowania operacji spoza art. 5 traktatu waszyngtońskiego opiera się na tzw. zasadzie „costs lie where they fall” (koszty pokrywane są w miejscu ich powstania), czyli w praktyce każdy płaci za siebie. Przy obecnej filozofii myślenia o operacjach, której symbolem są Siły Odpowiedzi NATO, system ten powoduje ogromne obciążenie finansowe dla państw, których jednostki SON – w ramach półrocznej rotacji – zostają użyte do operacji. Z kolei państwa, których dyżur przebiegł bez konieczności użycia SON nie ponoszą żadnych dodatkowych kosztów. Zmiana systemu finansowania operacji nie nastąpi szybko, ale działania idące w stronę bardziej równomiernego rozłożenia ciężarów są niezbędne.

Użyteczne w tym kontekście wydaje się opracowanie przez sojuszników swego rodzaju katalogu działań objętych wspólnym finansowaniem. **Godnym rozważenia rozwiązaniem jest także przyjęcie mechanizmu pokrywania części kosztów wspólnych operacji wzorowanego na funkcjonującym w Unii Europejskiej programie „Athena”.** Warty przemyślenia jest także rozwój projektów mających na celu budowę wspólnych zasobów sojuszniczych użytecznych do prowadzenia operacji i finansowanych z budżetu organizacji (tak jak ma to miejsce w wypadku systemu AWACS) lub elastyczne wykorzystanie rozwiązań stosowanych w ostatnim czasie przez niektórych sojuszników przy zakupie oraz wynajmie sprzętu pod kątem misji (np. układ SALIS lub program NATO Strategic Airlift Capability).

Rekomendacje dla Polski

Polska powinna wziąć aktywny udział w kampanii na rzecz wprowadzenia części wydatków operacyjnych do wspólnego budżetu NATO, argumentując, iż umożliwiłoby to większe zaangażowanie wielu nowych członków w operacje NATO. Argument ten odnosi się do także do Polski. Trzeba jednak pamiętać, że Polska jest w tej chwili jednym z największych beneficjentów programu inwestycji NATO (NSIP), finansowanego ze wspólnych składek, w ramach którego realizowane są inwestycje w infrastrukturę obronną o wartości ponad 2,3 mld złotych.

B. IV. NATO-UE: komplementarność zasobów

Opisywane często konflikty między NATO a UE mają swe źródło przede wszystkim w rywalizacji państw członkowskich i niejednokrotnie w ogóle nie angażują żadnej z obu instytucji. Zdarza się jednak, że Sojusz i Unia stają się narzędziem sporów międzypaństwowych. Przykładem tego jest trwający od kilku lat sprzeciw Turcji jako członka NATO wobec dopuszczenia Cypru – nowego członka UE – do niejawnych informacji Sojuszu. W jego wyniku współpraca operacyjna między UE a NATO jest niemożliwa. Nie tylko utrudnia to wspólne planowanie działań, ale i sprzyja źle rozumianej autonomizacji Unii względem Sojuszu, w wyniku której instytucjonalna odrębność UE staje się ważniejsza niż zdolność do jej samodzielnego działania.

Tym co przesądzi o naturze przyszłych relacji między NATO a UE jest przede wszystkim charakter i skala ich zaangażowania w operacje zarządzania kryzysami. Zmiana charakteru zagrożeń i nowe podejście do misji pokojowych powoduje zacieranie granicy między wymiarem cywilnym a wymiarem wojskowym. Dzisiaj nie ma już operacji, które byłyby operacjami *stricte* wojskowymi. To nowe podejście do operacji pobudza konkurencję między NATO, które jako Sojusz wojskowy potrzebuje cywilnego komponentu reagowania kryzysowego, a UE, która posiadając istotne zdolności cywilne buduje swój wymiar wojskowy. Rywalizacja ta może przynieść albo wzajemne blokowanie się obu organizacji w celu niedopuszczenia do „wchodzenia sobie w pole”, albo sprzyjąc zdrowej konkurencji, w której NATO i UE kładą nacisk na komplementarność, a nie kompleksowość zdolności. Zwiększanie komplementarności jest nie tylko rozwiązaniem lepszym, ale przede wszystkim jedynym rozsądnym. Ze względu na swą historię i koncepcję założycielską Sojusz i Unia zawsze pozostaną organizacjami, których wartość leży w ich tradycyjnej naturze. Obawa, iż UE pozbawi Sojusz racji bytu w obszarze polityki obronnej, lub NATO skutecznie zastąpi Unię w cywilnych zdolnościach odpowiedzi na sytuacje kryzysowe jest zatem nieuzasadniona. Nie zmieni tego ani budowa przez NATO własnego komponentu cywilnych zdolności reagowania na kryzysy, ani tworzenie przez UE sił reagowania kryzysowego oraz Grup Bojowych.

Nacisk na komplementarność NATO i UE, bez sztucznego wyolbrzymiania konsekwencji wzajemnej autonomiczności obu organizacji, mógłby stać się początkiem

nowego podejścia do problemu podziału obciążeń między USA a Europą. Cywilne zdolności reagowania kryzysowego oraz umiejętność posługiwania się nimi są słabością USA od lat skoncentrowanych na rozwoju siły militarnej. Powojenna faza odbudowy Iraku ukazała ten problem w sposób niezwykle ostry. Nieco inaczej wygląda sytuacja w Europie, która dzięki stałemu rozwojowi cywilno-wojskowych zdolności służących stabilizacji i odbudowie po konflikcie ma w tym względzie pewne zasoby komplementarne względem amerykańskiego potencjału *stricte* wojskowego. Wyrazem tego współdziałania powinno być zawarcie nowego porozumienia na wzór „Berlin plus”, które dotyczyłoby możliwości sięgania przez NATO po cywilne zasoby i zdolności UE w misjach nie będących misjami art. 5, tak jak Unia może w ramach obowiązującego porozumienia sięgać po wojskowe zasoby i zdolności Sojuszu. Porozumienie to powinno obowiązywać tylko w sytuacjach, w których Sojusz prowadzi operację wojskową jako całość. Jako krok w tym kierunku można przywołać propozycje zainicjowania misji szkolenia policji przez UE w Afganistanie.

Rekomendacje dla Polski

Narastająca rywalizacja między NATO a UE nie leży w interesie Polski, której bezpieczeństwo i rozwój zależy od wykorzystania możliwości oferowanych przez obie organizacje. Obecnej sytuacji nie należy jednak dramatyzować, ponieważ element konkurencji będzie już stale towarzyszył działaniom obu gremiów. Wskazane wydaje się natomiast, aby opowiadając się za prymatem NATO w stosunkach transatlantyckich, Polska postrzegała rozwój europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony jako proces komplementarny wobec ewolucji Sojuszu. W długiej perspektywie bezpieczeństwo Polski zależeć będzie od mocnego i równorzędnego zakotwiczenia w obu organizacjach.

W miejsce wyrażanego niekiedy sprzeciwu wobec budowy przez UE autonomicznych zdolności np. sztabu operacyjnego, lepszym zabezpieczeniem polskich interesów jest poparcie tej idei i uzyskanie wpływu na jej ostateczny kształt. Towarzyszyć temu musi ofensywna polityka kadrowa w NATO i gremiach odpowiadających za europejską politykę obronną. Bez niej skuteczne i zapobiegliwe działanie będzie niemożliwe.

B. V. Opinia publiczna

Podejmowanie przez NATO nowych misji poza obszarem traktatowym a także konieczność stałej reformy sił zbrojnych i podnoszenia nakładów finansowych na obronność wymaga społecznej aprobaty. Jej osiągnięcie jest niesłychanie trudne z kilku powodów.

Długotrwałe zaangażowanie militarne powoduje „zmęczenie” opinii publicznej, która w coraz mniejszym stopniu rozumie sens działań, a także traci gotowość do ponoszenia ich kosztów, zarówno osobowych jak i finansowych. Przykładem tego jest stosunek do operacji NATO w Afganistanie, która cieszy się coraz mniejszym poparciem opinii publicznej w państwach sojuszniczych utrudniając tym samym rządowi utrzymanie zaangażowania militarne. Sposobem na odwrócenie tego trendu jest realistyczne zarysowywanie celów operacji. Powinno to pozwolić na lepszą społeczną identyfikację sensu działań oraz ich końcowego sukcesu. Wymaga to również od Sojuszu położenia większego nacisku na objaśnianie politycznych postępów operacji. Koncentrowanie się – jak ma to miejsce w Afganistanie – na postępach operacyjnych, liczbie podejmowanych działań oraz uwięzionych lub zabitych przeciwników jedynie pogłębia przepaść między sojuszem a opinią publiczną.

Rekomendacje dla Polski

Powyższy problem dotyczy także w coraz większym stopniu polskiej opinii publicznej. Wzrost zaangażowania Polski w operacje Sojuszu i UE oraz wzrost ryzyka, które operacje te niosą dla zdrowia i życia polskich żołnierzy, wymaga intensywnego dialogu społecznego.

W obliczu spadającej popularności Sojuszu i poparcia dla jego misji samo odwoływanie się do obowiązku sojuszniczego jest dzisiaj niewystarczające. Według *Transatlantic Trends 2006* poparcie Polaków dla NATO spadło z poziomu 64% w roku 2002 do 48% w roku 2006. Z kolei badania CBOS z października 2006 r. pokazują, iż jedynie 16% społeczeństwa popiera wysłanie zwiększonego kontyngentu polskich sił do Afganistanu.

Art. 117 Konstytucji RP oddaje decyzje o wysłaniu wojsk w ręce prezydenta. Zapewnia to skuteczne i szybkie działanie. Zarazem osłabia jednak znaczenie debaty parlamentarnej w fazie poprzedzającej podjęcie decyzji. Wcześniejsze włączenie parlamentu do dyskusji przyczyniłoby się do lepszego naświetlenia politycznych motywów zaangażowania. Sprzyjałoby też braniu przez parlament większej odpowiedzialności za decyzje rządu i prezydenta.

C. PRZYSZŁOŚĆ PARTNERSTW I POLITYKI OTWARTYCH DRZWI

Na początku lat dziewięćdziesiątych Sojusz rozpoczął politykę otwarcia na współpracę z państwami byłego Układu Warszawskiego. Współpraca ta rozszerzała się na coraz to nowe państwa i regiony. Dzisiaj obejmuje całą Europę, Kaukaz Południowy i Azję Centralną oraz rejon Morza Śródziemnego, a także Szerszy Bliski Wschód. Polityka partnerstwa doprowadziła także do dwóch ostatnich rozszerzeń Sojuszu w 1999 oraz 2004. Partnerstwa oraz polityka otwartych drzwi wymagają dzisiaj głębokiego przeglądu. Obie stały się bowiem – choć w różnym stopniu – procesami w dużej mierze autonomicznymi względem Sojuszu. Dlatego niezbędne jest nadanie im nowego impulsu oraz uczynienie ich funkcją potrzeb NATO i jego członków.

C.I. Polityka otwartych drzwi i rozszerzenie NATO

Są dwa główne nurty myślenia o wpływie rozszerzenia na charakter Sojuszu i jego rolę w relacjach transatlantyckich. Z jednej strony, zwolennicy rozszerzenia argumentują, iż NATO poszerza w ten sposób transatlantycką strefę bezpieczeństwa. Nowi członkowie nie tylko dają gwarancję wewnętrznej stabilizacji, ale i stają się jej promotorami w swym sąsiedztwie. Z drugiej zaś strony, sceptycy przekonują, iż ów „zysk” dokonuje się kosztem sprawności wojskowej Sojuszu, a także politycznego znaczenia organizacji. Im więcej małych i pozbawionych nowoczesnych zdolności militarnych państw, tym mniejsze zainteresowanie NATO ze strony dużych sojuszników. Sprzyja temu metoda podejmowania decyzji, która każdemu członkowi daje takie samo prawo głosu.

Słabość militarna nowych członków osłabia też funkcję zbiorowej obrony. Przykładem jest zdolność do sprawowania kontroli powietrznej, której część nowych państw nie posiada. Rozwiązanie przyjęte dla krajów bałtyckich w postaci półrocznych dyżurów sprawowanych przez innych sojuszników jest trudne do powielania ze względu na koszty. Bez wzrostu nakładów na tego typu działania alternatywą będzie albo zaprzestanie tych dyżurów, albo osłabienie reżimu kontrolnego poprzez zmniejszenie częstotliwości patroli,

które dzisiaj prowadzone są 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu przez cały rok. Sojusz musi bowiem „obdzielić” jednym i w miarę stałym zasobem zdolności coraz większą liczbę państw.

Wspomniane dyżury są dzisiaj jednym z niewielu działań Sojuszu wpisujących się w misję zbiorowej obrony i dlatego powinny być utrzymane. Dalsze rozszerzenie NATO nie może zatem abstrahować od problemu kosztów związanych z obroną terytorium Sojuszu. W przeciwnym razie albo funkcja ta zostanie ostatecznie pozbawiona praktycznego znaczenia, lub część sojuszników stanie się członkami drugiej kategorii.

Z politycznego punktu widzenia doświadczenia ostatnich lat nie dają podstaw do twierdzenia, że Sojusz traci na rozszerzeniu. Nowi członkowie są z reguły lojalni wobec NATO, a ich polityczna słabość sprzyja raczej podążaniu za głównym nurtem debaty i szukaniu politycznych nisz, niż wnoszeniu własnych problemów, które komplikowałyby prace organizacji. Wydaje się zatem, iż rozszerzenie jest często obwiniane za zjawiska, których natura tkwi w innych problemach. Nie oznacza to jednak, że nie istnieje problem państw (obecnych sojuszników jak i kandydatów), które ze względu na niewielkie poparcie opinii publicznej, a także słabość militarną nie stanowią istotnej wartości dodanej dla działań organizacji. Zjawisko to bez wątpienia ułatwia niektórym sojusznikom pomijanie NATO w swych działaniach na rzecz rozwiązań *ad hoc* w formule dwu i wielostronnej, lub w ramach innych organizacji.

Granice rozszerzenia wyznacza art. 10 traktatu waszyngtońskiego, który mówi, iż członkostwo może być zaoferowane każdemu państwu europejskiemu będącemu w stanie popierać zasady Traktatu i przyczyniać się do bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. NATO powinno zatem udzielać jak najdalej idącej pomocy wszystkim partnerom mającym – w ocenie sojuszników – szczerą wolę w osiągnięciu członkostwa. Takim państwem jest np. Gruzja. Polityka „otwartych drzwi” nie może jednak oznaczać zaniżania progu wymogów członkostwa ani też stwarzania krajom aspirującym uprzywilejowanej pozycji. Dla zachowania spójności i mocy Sojuszu jest absolutnie niezbędne, aby państwa kandydujące dowiodły:

1. rzeczywistego, a nie tylko deklaratywnego przywiązania do wartości atlantyckich – demokracji, poszanowania praw człowieka oraz funkcjonującej gospodarki wolnorynkowej – w swej polityce wewnętrznej i zewnętrznej;
2. zbieżności podstawowych interesów bezpieczeństwa z państwami sojusznymi
3. spełniania podstawowych standardów militarnych i zdolności do wojskowego współdziałania z sojusznikami.

Ukraina

Postęp w reformie ukraińskiej armii w ramach Planu Działań NATO-Ukraina jest bezsporny. Ukraińskie siły zbrojne spełniają dzisiaj większość militarnych kryteriów członkostwa wymaganych od nowych członków. Jednak brak zgody w kwestii integracji z Sojuszem oraz instrumentalizacja tego problemu przez główne siły polityczne, w połączeniu z negatywnym stosunkiem do członkostwa obecnej większości parlamentarnej, bez wątpienia oddalają perspektywę przystąpienia Ukrainy do NATO. Należy również pamiętać, że największą „strukturalną” przeszkodą dla uzyskania zaproszenia do Sojuszu jest występujący w społeczeństwie ukraińskim silnie negatywny wizerunek NATO i brak poparcia dla idei integracji. Intensyfikacji wymaga także proces reform w sferze niewojskowych struktur bezpieczeństwa.

W przypadku ewentualnej zmiany stanowiska ukraińskiego i prośby Kijowa o przyznanie Ukrainie Planu Działań na Rzecz Członkostwa odpowiedź Sojuszowi powinna być pozytywna, zawierając równocześnie wyraźny sygnał, iż w żadnej mierze nie oznacza to obietnicy automatycznego członkostwa.

Rekomendacje dla Polski

Z polskiego punktu widzenia problem rozszerzenia jest niezwykle delikatny. Jako państwo będące już w Sojuszu, i które w ostatniej turze rozszerzenia zapewniło sobie w istotnej części bezpieczeństwo na przedpolu strategicznym Polska przywiązuje wagę do utrzymania (a przynajmniej do nieosłabiania) sprawności organizacji w jej wymiarze politycznym i wojskowym. Jednocześnie jako państwo leżące na wschodnim skraju Sojuszu a także niedawny kandydat do NATO Polska jest zainteresowana, aby „polityka otwartych drzwi” była kontynuowana. Oczywiście jest jednak, że są kandydatury, którym Polska sprzyja szczególnie i takie, które mają wymiar polityczny, a nie strategiczny. W grupie kandydatur o znaczeniu strategicznym sytuuje się wsparcie dla Ukrainy.

W dobrze pojętym własnym interesie Polska od zawsze wspiera atlantyckie aspiracje Ukrainy stojąc na czele wąskiej grupy państw zainteresowanych przyciąganiem Ukrainy do instytucji świata Zachodu. Sytuacja, w której Ukraina rezygnuje z ubiegania się o Plan Działań na Rzecz Członkostwa jest więc niekorzystna dla interesów Polski. Nie powinno to jednak osłabiać zaangażowania Polski w rozwój współpracy Kijowa z Sojuszem, lecz spowodować zmianę podejścia. Członkostwo Ukrainy w NATO jest bowiem jedynie narzędziem do włączenia ukraińskiej polityki zagranicznej w nurt polityki atlantyckiej, a nie celem samym w sobie. **W sytuacji oddalających się szans na wejście Ukrainy do NATO i utrzymujących się nastrojów antynatowskich w tym państwie, Polska powinna realizować względem Ukrainy „politykę integracji bez szybkiego członkostwa”.** Skoncentrowanie się na wsparciu dla reform w sektorze cywilno-wojskowym oraz kontynuacji i pogłębianiu współpracy wojskowej (np. współdziałania w operacjach) będzie sprzyjać spełnianiu przez Ukrainę kryteriów współdziałania z instytucjami atlantyckimi. Pozwoli też utrzymać zainteresowanie Ukrainą, bez którego grono państw wspierających polskie działania będzie się kurczyć. Skuteczność polityki polskiej w tym obszarze będzie również funkcją środków finansowych przeznaczanych na pomoc Ukrainie w zbliżaniu się do natowskich standardów oraz na rzecz lobbowania za członkostwem w Sojuszu. Warto też pamiętać o współpracy z UE w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony jako narzędziu potencjalnie sprzyjającemu politycznej integracji Ukrainy z NATO.

C.II. Przyszłość relacji z państwami partnerskimi

Polityka partnerstw wyrosła z potrzeby nawiązania współpracy z państwami byłego Układu Warszawskiego. Z biegiem lat współpraca to rozszerzyła się na, z jednej strony, współdziałanie w misjach pokojowych, z drugiej, pomoc państwom partnerskim w reformie sektora obronnego w tym ustanowieniu cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Współpraca objęła swym zasięgiem państwa byłego Układu Warszawskiego, w tym państwa powstałe po rozpadzie ZSRR, Zachodnie Bałkany, europejskie państwa neutralne, a także rejon Morza Śródziemnego (1994) i Szerszego Bliskiego Wschodu (2005). Zróżnicowanie państw partnerskich i celów współpracy powoduje, iż Sojusz zrezygnował z ustanowienia jednej nadrzędnej zasady rządzącej partnerstwami. Efektem tego stała się postępująca autonomizacja partnerstw. W jej wyniku polityczne cele Sojuszu zaczęły ulegać rozmyciu lub wykluczać się nawzajem. Np. wzrost zaangażowania w Azji wymaga rozwoju współpracy operacyjnej z partnerami, u których występuje deficyt demokracji oraz brak chęci do reformy sektora obronnego.

Sojusz nie jest dzisiaj w stanie skutecznie zarządzać partnerstwami. Liczba instrumentów służących ich rozwojowi – np. Partnerstwo dla Pokoju (PdP), Proces Planowania i Oceny (PARP), Plan Działań Partnerstwa przeciwko Terroryzmowi (PAP-T), Program Wzmocnienia Szkolenia i Kształcenia w PdP (TEEP), Trust Fund, Wirtualny Jedwabny Szlak (VSH) - nie przekłada się na ich jakość. Nie istnieje jedno spójne kryterium oceny postępów współpracy, której cele są przez to nieczytelne i jedynie pogłębiają spadek zainteresowania partnerstwami wśród sojuszników. Z kolei budżet przeznaczony na partnerstwa nie pozwala na skuteczną realizację wielu celów. Z 12 milionów euro przeznaczonych na 2006 rok finansowane jest około 2000 przedsięwzięć.

Niezbędna jest racjonalizacja instrumentów współpracy partnerskiej. Zmniejszenie ich ilości na rzecz ich przejrzystości oraz efektywności. Sojusz powinien nadać partnerstwom taki charakter, aby służyły one interesom organizacji i sojuszników. Towarzyszyć temu musi ustanowienie priorytetu we współpracy, którego realizacji służyć będą zasoby finansowe. W przeciwnym razie polityka partnerstw stanie dysfunkcyjna: będzie służyć jedynie partnerom, dla których współpraca z Sojuszem jest często kwestią prestiżu, a nie rzeczywistych potrzeb. Państwa partnerskie, które wykazują realną wolę współdziałania

powinny zaś być szczególnie nagradzane poprzez stworzenie im możliwości bliższej współpracy, poprzez szersze wykorzystanie istniejących mechanizmów Indywidualnego Planu Działań Partnerstwa (IPAP) lub zintensyfikowanego dialogu.

Rekomendacje dla Polski

Polska powinna być rzecznikiem racjonalizacji i pragmatyzacji polityki partnerstw. Jest to bowiem jedyne narzędzie polityki polskiej do kształtowania polityki Sojuszu względem obszaru postradzieckiego. Utrzymująca się autonomizacja partnerstw, ich nieefektywność i brak zainteresowania sojuszników będzie prowadzić do rozwoju współpracy w formule dwustronnej między partnerami a państwami członkowskimi. W takiej sytuacji promowanie własnych interesów będzie niezwykle trudne.

Działania Polski w ramach „wschodniego wymiaru” polityki NATO powinny być tak opracowane, by mogły uzupełniać się z działaniami innych państw sojuszniczych, w tym zwłaszcza państw Europy Zachodniej. Dotyczy to także rozwiązań finansowych

Z oczywistych względów „wymiar śródziemnomorski” partnerstw ma mniejsze znaczenie dla Polski. W tym obszarze Polska może więc pozwolić sobie na mniejsze zaangażowanie finansowe. Nie jest także państwem inicjującym nowe przedsięwzięcia i dbającym o jakość współpracy z Sojuszem. Nie może to jednak oznaczać, że wymiar śródziemnomorski jest nieistotny. Polska powinna traktować zaangażowanie Sojuszu w rejonie Morza Śródziemnego jako sposób zdobywania poparcia dla własnych inicjatyw w wymiarze wschodnim. Ważne jest także choćby symboliczne zaangażowanie materialne, które wyróżni Polskę z grona państw udzielających jedynie wsparcia werbalnego. Nie należy też zapominać, iż obszar śródziemnomorski jest niezwykle ważny dla polityki w ramach UE a także ze względu na stosunki z Izraelem i polskie zaangażowanie wojskowe w Iraku i Libanie.

Stosunki NATO-Rosja

NATO powinno realizować politykę konstruktywnego włączania Rosji do euroatlantycznej architektury bezpieczeństwa.

Dzisiejszy obraz stosunków NATO–Rosja jest złożony. Z jednej strony wyraźnie wzrasta liczba przedsięwzięć realizowanych z Rosją, w tym, w sferze współpracy wojskowej. Z drugiej zaś, gros tych przedsięwzięć polega na wizytach, dyskusjach, symulacjach i opracowywaniu dokumentów oraz dotyczy sfery okołowojskowej. Strona rosyjska często wykorzystuje fora dialogu do demonstracji politycznych, podejmuje wysiłki tylko w tych obszarach, w których widzi dla siebie istotne korzyści i zwleka z dotrzymywaniem zobowiązań (np. związanych z realizacją zobowiązań stambulskich do traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE), podpisaniem i ratyfikacją umowy o statusie sił zbrojnych państw NATO przebywających w Rosji (SOFA), przygotowaniem do lub udziałem w operacjach dowodzonych wspólnie lub przez NATO).

Bez zbliżania standardów w zakresie wewnętrznej demokratycznej transformacji, w tym sektora obronnego, nie jest możliwe efektywne partnerstwo i pogłębianie współpracy pomiędzy NATO i Rosją. Dlatego celem polityki wobec Rosji jest uzyskanie równowagi pomiędzy uprawnieniami i zobowiązaniami strony rosyjskiej. Współpracy z Rosją nie należy zatem nastawiać się na szybki propagandowy sukces i rozdrabniać się na wiele przedsięwzięć nieprowadzących do realnych korzyści dla stron. Powinna ona natomiast koncentrować się na wybranych ważnych projektach rokujących nadzieję na powodzenie i przysporzenie wymiernych zysków obydwu stronom: wspólnej kontroli przestrzeni powietrznej (CAI), współpracy w planowaniu działań w sytuacjach nadzwyczajnych oraz zagadnieniach reformy obronnej i współpracy wojskowej prowadzącej do osiągnięcia podstawowego poziomu interoperacyjności.

Poza kontynuowaniem współpracy w obecnych jej formach NATO powinno przeanalizować warunki, zasady i możliwości praktycznej realizacji operacji stabilizacyjnych NATO–Rosja w wybranych obszarach konfliktowych na obszarze WNP

(takich jak Naddniestrze, Górski Karabach, Abchazja). Współpraca taka przyniosłaby korzyści w postaci zwiększenia szansy na regulację konfliktów i regionalną stabilizację, wpisania polityki Rosji w konstruktywne ramy współpracy, umocniłaby uprzywilejowany status Rosji w partnerstwie z Sojuszem i stanowiła praktyczną szkołę interoperacyjności. NATO powinno przy tym dostosować ramy koncepcyjne i formalne dotyczące wspólnych operacji do planowania konkretnych misji, po uzgodnieniu ich miejsca i celu. Ewentualna korzyść wizerunkowa ze wspólnych operacji nie może być osiągnięta kosztem państw trzecich.

To samo założenie powinno dotyczyć innego ważnego projektu współpracy z Rosją – obrony przeciwrakietowej teatru działań (TMD). Ten potencjalnie bardzo interesujący projekt może dobrze służyć interesom bezpieczeństwa państw NATO, o ile zostanie dostosowany do konkretnych potrzeb. Tworzenie abstrakcyjnego modelu współpracy jest pozbawione sensu.

Rekomendacje dla Polski

Ze względu na trudności w nawiązaniu konstruktywnego dialogu bilateralnego z Rosją, Polska powinna dążyć do maksymalnego wykorzystania UE i NATO do oddziaływania na Rosję. Polska powinna sprzyjać rozwojowi współpracy NATO z Rosją, w taki sposób, aby jej zasady były wyznaczane przez Sojusz a następnie egzekwowane. Uzyskanie stosownego wpływu politycznego w Sojuszu zależy jednak od stanu relacji polsko-rosyjskich. Bez przełamania impasu wpływ Polski na rozwój relacji rosyjsko-natowskich pozostanie niewielki.

C.III. Partnerstwa globalne

Zwiększanie aktywności wojskowej Sojuszu w coraz to bardziej odległych zakątkach świata wymaga rozbudowy współpracy z tzw. państwami kontaktowymi, m.in. Australią, Nową Zelandią czy Japonią. Współpraca ta, zdaniem niektórych sojuszników, powinna dać początek tzw. partnerstwom globalnym. Niewątpliwym zyskiem z tego rodzaju partnerstw jest zwiększenie zdolności operacyjnych Sojuszu w skali globu, a także politycznej legitymizacji działań NATO. Działając globalnie Sojusz musi jednak pozostać organizacją euroatlantycką. Budowa partnerstw globalnych nie może zatem prowadzić do powstania „globalnego członkostwa”. Zmieniłoby to bowiem nie tylko polityczną formułę Sojuszu, ale i postawiło funkcję zbiorowej obrony pod znakiem zapytania. Dlatego **decyzję o zawiązywaniu tego rodzaju partnerstw podejmować należy na zasadzie *case by case*, bez nadawania im stałej formy instytucjonalnej, zawężając je wyłącznie do kwestii operacyjnych przy prowadzeniu wspólnych misji. Partnerzy nie powinni mieć udziału w procesie decyzyjnym Sojuszu na równi z pełnoprawnymi członkami NATO.**

Rekomendacje dla Polski

Z polskiego punktu widzenia koncepcja globalnych partnerstw jest obciążona ryzykiem. Tworzenie partnerstw globalnych będzie sprzyjać angażowaniu się NATO w sprawy z polskiej perspektywy peryferyjne, drugorzędne lub wręcz nieistotne. Kierunki tego rodzaju partnerstw będą siłą rzeczy wyznaczane przez najsilniejszych wojskowo i politycznie członków Sojuszu, samo zaś uczestnictwo w nich oraz przyjęcie przez takie partnerstwa formy zinstytucjonalizowanej może wymagać od Polski dodatkowych nakładów finansowych, kosztownej rozbudowy zasobów wojskowych użytecznych wyłącznie w misjach ekspedycyjnych w rejonach odmiennych geograficznie od Polski i Europy. Poza tym niesie ze sobą niebezpieczeństwo, iż partnerzy globalni, zwłaszcza, gdyby byli znacząco zaangażowani w największe operacje Sojuszu, mogą uzyskać istotny wpływ na decyzje NATO i kierunki jego rozwoju, co może grozić osłabieniem siły oddziaływania, a w najgorszym przypadku nawet marginalizacją członków nie opowiadających się tak jednoznacznie za globalizacją roli i zadań Sojuszu.

ZAKOŃCZENIE

Sojusz Północnoatlantycki czeka poważna debata nad miejscem i rolą, którą ma on zajmować i pełnić w politykach zagranicznych i obronnych swych członków. Początek dyskusji zadecyduje o jej ostatecznym kierunku i rezultacie. Doświadczenie Traktatu konstytucyjnego UE pokazuje, czym mogą kończyć się projekty źle rozpoczęte, upatrujące przełomu nie w zwiększaniu solidarności i zaufania między państwami, lecz rozstrzygnięciach w dużej mierze technicznych.

Dlatego niniejszy raport postuluje, aby dyskusja ta rozpoczęła się od miejsca, od którego początek wzięło samo NATO: od przemyślenia pojęcia atlantyckiej solidarności oraz charakteru zobowiązania do obrony przed zbrojną napaścią. Obie wymagają nowej definicji, bowiem choć natura współczesnych zagrożeń jest inna niż kilkadziesiąt lat temu, oba pojęcia są kluczowe dla tożsamości Sojuszu oraz więzi między jego misją a interesami członków.

Alternatywnych początków dyskusji jest wiele. Wśród nich znajduje się także „ucieczka do przodu”, próba przełamania obecnych problemów poprzez skoncentrowanie się na nowych misjach, rozszerzeniu współpracy partnerskiej oraz położeniu nacisku na kwestie zdolności militarnych. Takie podejście wydaje się jednak w praktyce obiecywać więcej dla odnowy prymatu NATO, niż może w rzeczywistości spowodować. Motywowane dynamiką polityki międzynarodowej nakładanie kolejnych obciążeń nie rozwiązuje starych problemów, lecz chwilowo spycha je na bok, zarazem prowokując nowe dylematy.

(listopad 2006)